

UPAYA RESTRUKTURISASI PENGELOLAAN ZAKAT DI INDONESIA

Oleh:

A. Muhyiddin Khotib

Fakultas Syari'ah IAI Ibadimiy Sukorejo Situbondo

Email : muhyiddinkhatib@yahoo.com

Abstract

Zakat is one of the pillars of Islam. Obligations together with the obligations of prayer, fasting, and pilgrimage. However, the obligation of zakat more dimension than the dimension of social ritual. This more direct understanding for alms in the realm of worship so that the interpretation of the teachings of this charity tends to be rigid and consequences on the management of the target. As a result, the potential zakat to reduce poverty in a country to be neglected.

This study explores the views that zakat want is not included in the domain of worship, but is within the scope mu'amalah. Therefore, zakat is prescribed for the sake of alleviating poverty in the midst of society-especially the Muslim-majority Indonesia and it was classified as a social relation (mu'amalah). Rule of law in determining the question of worship tend to be closed (الأصل في العبادة (التحرير) whereas the rules in muamalah likely to be open (الأصل في الأشياء الإباحة). If zakat is directed to mu'amalah, then one consequence is, can changing Zakat as well as the size of the content that should be issued in accordance with the benefit in the area and local conditions.

By understanding that the charity is not a religious matter, then this matter should not be submitted to the Ministry of Religion, but to the ministry in charge of state finances. Concurrency is zakat to the Ministry of Religion has weaknesses in its practical aspects. Among them, there is an overlap of authority to the Ministry of Finance which was given the task to take care of the revenue and expenditure of the State. MORA also do not have accurate data on poverty in Indonesia so that in this case, the Ministry of Social Affairs should take part in the distribution of zakat

Key Words: *Restructuring, Management of Zakat, in Indonesia.*

Pendahuluan

Pengurus Pusat Badan Zakat Nasional (BAZNAS) periode 2015-2020 menjadikan Hari Kebangkitan Nasional sebagai momentum untuk menginspirasi kebangkitan zakat. Potensi zakat Indonesia sangat besar karena jumlah muzakki (wajib zakat) besar. Ulama dan pemerintah belum memberikan perhatian serius terhadap zakat sebagai salah satu sumber dana dalam membangun negara.

BAZNAZ dan IPB mencoba menghitung, berdasarkan PDB tahun

2010 potensi zakat di Indonesia sebesar Rp. 217 Triliun. Dengan metode esktrapolasi, potensi zakat tahun 2015 sebesar Rp. 280 triliun dan realisasinya diperkirakan Rp. 4 triliun atau kurang dari 1,4% dari potensinya.¹

Realisasi pengumpulan zakat, infak dan sedekah yang diperoleh BAZNAS dalam laporan tahun 2015

¹

<http://www.pajak.go.id/content/article/mengungkap-tabir-zakat-di-indonesia>. Diakses pada tanggal 24 Agustus 2016.

sebesar Rp. 98.473,1 juta atau naik 18,72% dibandingkan 2014 hanya sebesar Rp. 82.947,4 juta. Sementara lembaga amil zakat Dompot Duafa menurut laporan kinerja sampai Oktober 2014 mampu mengumpulkan dana sebesar Rp.195.747,7 juta sedangkan LAZIZ NU dari data laporan 2013 hanya sebesar Rp. 7.400 juta.

Penduduk Indonesia menurut perkiraan BPS tahun 2015 sebesar 255,5 juta jiwa dan di tahun 2035 akan mencapai 305,4 juta jiwa. Asumsi jumlah muslim Indonesia 83% dari populasi maka potensi wajib zakat tahun 2015 sebanyak 212 juta jiwa dan di tahun 2035 mencapai 253 juta jiwa. Harga beras rata-rata tahun 2015 sebesar Rp. 9.500 per Kg, maka potensi zakat fitrah berupa beras 2,5 Kg saja yang wajib per kepala sebesar Rp. 5 triliun lebih.

Adanya perbedaan angka yang cukup besar antara perkiraan realisasi, potensi dan asumsi menyiratkan adanya tabir penutup permasalahan pengelolaan zakat. Data tersebut hanya sebagian kecil yang dapat diungkap. Sementara dalam prakteknya, zakat - terutama jenis zakat fitrah - sebagian besar telah disalurkan muzakki secara langsung kepada yang berhak menerima (mustahik) atau ke masjid, musholla di sekitar tempat tinggalnya.

Potensi zakat yang sangat besar ini dapat menjadi sumber dana masyarakat dan pemerintah selain pajak untuk menggerakkan perekonomian, menghapuskan kesenjangan sosial dan mampu menghapuskan kemiskinan dan peminta-minta. Pengelolaan zakat yang terintegrasi, tersistem dan terpadu akan menjadikan tujuan zakat tepat sasaran dan membawa Indonesia sejahtera dan menjadi negeri yang diberkahi Allah.

Belum adanya aturan pemungutan zakat menjadi salah satu penyebab mekanisme pengelolaan dan

pendistribusian zakat kurang efektif sehingga belum mampu untuk ikut memberikan solusi terhadap masalah sosial dan kemiskinan secara signifikan. Ulama dan pemerintah harus benar-benar serius mengakomodasi mayoritas penduduknya untuk menjalankan syariat agamanya. Zakat merupakan bagian dari rukun Islam dan diwajibkan bagi muslim yang telah memenuhi syarat, agar bisa membersihkan diri dan hartanya untuk mendapatkan keridhoan Allah.

Pemerintah menyerahkan pengelolaan zakat mal dan fitrah kepada BAZNAS, Lembaga Amil Zakat (LAZ) dan Lembaga Amil Zakat, Infaq Sedekah (LAZIS) yang dibentuk oleh masyarakat. Undang-undang nomor 23 tahun 2011 tentang pengelolaan zakat dan PP No.14 tahun 2014 sebagai aturan pelaksanaannya hanya mengatur pengelolaan zakat.

21 Badan/lembaga telah mendapatkan pengesahan pemerintah sebagai pengelola zakat atau sumbangan keagamaan. Dirjen Pajak mengeluarkan peraturan No. PER - 15/PJ/2012 yang menyatakan badan/lembaga yang ditetapkan sebagai penerima zakat atau sumbangan keagamaan yang sifatnya wajib yang dapat dikurangkan dari penghasilan bruto, terdiri BAZNAS, 15 LAZ, 3 LAZIS, Lembaga Sumbangan Agama Kristen Indonesia (LEMSAKTI) dan Badan Dharma Dana Nasional Yayasan Adikara Dharma Parisad (BDDN YADP).

Muzakki baik perorangan maupun badan hukum yang menyalurkan zakatnya melalui badan/lembaga tersebut mendapat keringanan pajak. Zakat tersebut menjadi pengurang dalam menghitung pajak penghasilan. Zakat fitrah wajib bagi setiap muslim tanpa kecuali dan harus dibayar pada bulan Ramadhan sebelum Sholat Idul Fitri

berupa makanan pokok sebesar sebesar 2.5 Kg. Tujuannya adalah untuk membersihkan jiwa atau menyucikan diri dari dosa-dosanya dan memberikan makan bagi fakir miskin.

Sedangkan zakat harta (mal) diwajibkan kepada muslim yang mempunyai harta dengan kepemilikan penuh, dapat memberikan keuntungan (berkembang) dan telah melebihi batas minimal (nishab dan telah berlalu satu tahun (haul). Harta tersebut mencakup hasil perniagaan, pertanian, pertambangan, hasil laut, hasil ternak, harta temuan dan tambang, emas dan perak. Ada 8 (delapan) golongan yang berhak menerima zakat, yaitu : fakir, miskin, amil (pengelola zakat), mu'allaf (orang baru masuk islam), budak, Ghorim (orang yang banyak hutang), sabilillah (orang yang berjuang di jalan Allah) dan ibnu sabil (musafir, orang yang sedang bepergian).

Namun demikian, persoalan pengelolaan zakat yang diserahkan kepada BAZNAS ini memiliki persoalan di level epistemologis maupun aksiologis. Pemahaman zakat sebagai sebuah ibadah menjadikannya sebagai suatu ajaran yang kaku dan tak bisa berkembang sesuai dengan konteks zaman. Oleh karena zakat ditafsirkan sebagai ibadah sehingga urusan ini diserahkan kepada Kementerian Agama, padahal zakat merupakan urusan keuangan Negara. Di sini kemudian terjadi tumpang tindih antara Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan. Tidak hanya itu, pada level pelaksanaan, kemungkinan dana zakat tidak disalurkan secara tepat akibat tidak akuratnya basis data Kementerian Agama atas angka kemiskinan sangat besar. Disini kemudian perlu melakukan reinterpretasi terhadap ajaran zakat yang ada dalam agama sehingga itu bisa berlanjut pada restrukturisasi dalam manajemen pengelolaannya.

Dimensi Sosial Zakat

Islam mengajarkan manusia tidak hanya sebagai makhluk individu, akan tetapi juga sebagai makhluk sosial. Dalam konteks ekonomi, kedudukan manusia sebagai makhluk sosial dalam Islam dimanifestasikan antara lain dengan kewajiban zakat serta sunnah berinfak dan bersedekah. Ketika zakat masuk sebagai salah satu kebijakan fiskal negara, sebagai warga negara umat muslim wajib membayar zakat. Berarti pengeluaran tidak hanya berupa biaya konsumsi dan pembayaran pajak, tetapi terdapat pula pengeluaran sosial antara lain zakat, infak, dan sedekah.²

Zakat secara bahasa adalah bertambah (*az-ziyadah*) atau berkembang (*an-nama'*). Selain itu, zakat juga bermakna menyucikan dari kotoran (*thaharah 'an al-adnas*).³ Makna zakat secara leksikal ini memiliki kaitan erat dengan makna terminologisnya. Dalam pengertian fikih, zakat adalah sebutan bagi suatu kadar harta tertentu yang dikeluarkan dari harta tertentu di mana ia wajib didistribusikan kepada orang-orang tertentu dengan kriteria-kriteria tertentu pula.⁴ Tampaknya harta berkurang karena diwajibkan mengeluarkan zakat. Akan tetapi, pada hakikatnya harta bisa berkembang dan bertambah serta pemiliknya terhindar dari sifat kikir.

Dalam Islam, posisi zakat menempati rukun utama bersama syahadat, shalat, puasa, dan haji ke

² Nuruddin MHD. Ali, *Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal*, h. 159. Bandung: Rajawali Press, 2006.

³ Kementerian Wakaf Kuwait, *al-Mausu'ah al-Fiqhiyyah al-Kuwaitiyyah*, j. 23, h. 226, Kuwait: Dar as-Salasil, 2006.

⁴ Muhammad bin Muhammad Khatib as-Syarbini, *Al-Iqna' fi Halli Alfadzi Abi Syuja'*, juz 2, hlm. 429, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2006.

Baitullah.⁵ Hukum zakat adalah wajib dan kewajibannya tidak bisa ditawar-tawar (*ma'lum min ad-din bi ad-dlarurah*). Hanya saja, di antara ibadah-ibadah tersebut, zakat memiliki karakter khusus. Shalat dan puasa memiliki karakter yang sama sebagai *ibadah badaniah mahdhah*, yaitu ibadah yang menitikberatkan pada pemyahan fisik seorang hamba. Sedangkan haji merupakan ibadah *badaniah* sekaligus *maliyyah* karena di samping menekankan pada perbuatan fisik, haji juga butuh biaya dalam pelaksanaannya. Sementara itu, zakat dikategorikan sebagai ibadah *maliyyah mahdlah* sebab pelaksanaannya menyangkut finansial semata.⁶

Hanya saja, pemahaman bahwa zakat adalah ibadah—meskipun diberi embel-embel sosial—mengakibatkan pelaksanaannya bersifat individual dan kaku. Zakat kemudian dilaksanakan hanya oleh orang yang ingin menyucikan hartanya saja tanpa ada pengelolaan serius dari Pemerintah. Di samping itu, hanya harta-harta tertentu saja yang dikenai kewajiban zakat tanpa bisa diterapkan kepada harta-harta lain yang lebih mungkin untuk dikembangkan serta lebih representatif.⁷ Kejumudan dalam memahami sehingga

mengakibatkan pengekan dalam pelaksanaan zakat, ini berawal dari kaidah prinsip dalam ibadah itu sendiri yang menyatakan bahwa:

الأصل في الأشياء التحريم حتى يدل دليل على إباحته

Artinya: “Pada dasarnya, segala sesuatu (dalam hal ini ibadah) adalah diharamkan kecuali ada dalil yang menunjukkan pembolehan.”

Jika melihat tujuan disyariatkannya kewajiban zakat, dapat dipahami bahwa ibadah ini lebih berdimensi sosial daripada ritual. Wahbah az-Zuhailly memaparkan bahwa zakat diwajibkan untuk menghadapi realitas ketimpangan ekonomi yang terjadi di masyarakat. Memang, tidak dapat dipungkiri bahwa setiap orang di dunia ini memiliki penghasilan atau pendapatan yang beragam dan cenderung timpang. Pewajiban zakat merupakan salah satu solusi untuk mengatasi ketimpangan itu.⁸

Secara lebih rinci, ia menuturkan beberapa hikmah disyariatkannya zakat: Pertama, zakat melindungi harta dari hal-hal yang dapat merusaknya. Alasannya, semakin banyak harta seseorang, maka tidak menutup kemungkinan harta tersebut menjadi incaran orang-orang yang hendak merampasnya.⁹ Dalam hal ini, pewajiban zakat mengandung tanggung jawab untuk menjamin keamanan sosial. Ketimpangan ekonomi dapat mengakibatkan kekacauan di tengah-tengah masyarakat.

Kedua, membantu kaum fakir dan orang-orang yang membutuhkan. Bagi mereka yang masih mampu bekerja, zakat bisa dibuat sebagai modal untuk mulai membuka usaha.

⁵ Hadits lengkapnya (Muhammad bin Isma'il Abu Abdillah al-Bukhari, *Shahih Bukhari*, VIII, j. 1, h. 11, Dar Thauq an-Najah, 1422 H)

حَدَّثَنَا عَبْدُ اللَّهِ بْنُ مُوسَى، قَالَ: أَخْبَرَنَا حَنْظَلَةُ بْنُ أَبِي سُفْيَانَ، عَنْ عِكْرَمَةَ بْنِ خَالِدٍ، عَنْ ابْنِ عُمَرَ، رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا قَالَ: قَالَ رَسُولُ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ " بُنِيَ الْإِسْلَامُ عَلَى خَمْسٍ: شَهَادَةِ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَأَنَّ مُحَمَّدًا رَسُولُ اللَّهِ، وَإِقَامِ الصَّلَاةِ، وَإِيتَاءِ الزَّكَاةِ، وَالْحَجِّ، وَصَوْمِ رَمَضَانَ "

⁶ Lihat: Wahbah az-Zuhailly, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuh*, j. 3, h. 2094-2095, Damaskus: Dar al-Fikr, t.t.

⁷ Harta-harta wajib zakat yaitu: Sedangkan harta yang wajib dikeluarkan zakatnya meliputi: 1) Hasil pertanian, 2) Harta terpendam, barang tambang dan kekayaan laut, 3) Emas dan perak, 4) Perniagaan dan perusahaan, 5) Binatang ternak, 6) Saham dan surat berharga, 7) Hadiah atau harta tidak terduga, dan Profesi.

⁸ Wahbah Az-Zuhailly, *Al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuh*, j. 3, h. 1790.

⁹ Ibid, h. 1791.

Sedangkan bagi yang sudah tidak mampu bekerja, zakat bisa digunakan sebagai biaya untuk melanjutkan sisa hidup.¹⁰ Itu artinya, zakat dapat dibuat sebagai modal usaha produktif di satu sisi dan konsumtif di sisi yang lain. Di samping itu, kewajiban zakat ini dapat merekatkan solidaritas sosial di antara kaum kaya dan kaum miskin.

Ketiga, secara psikologis, zakat dapat menghilangkan sifat kikir yang ada dalam diri seseorang dan membiasakan diri untuk berderma. Dengan begitu, kedermawanan tersebut tidak hanya muncul dari kewajiban zakat sehingga perasaan mendapatkan kewajiban sosial untuk menyelesaikan ketimpangan yang ada di sekitarnya muncul dalam dirinya.¹¹ Hikmah ini seyogyanya tidak dipandang dalam perspektif individual semata. Jika psikologi masyarakat mencapai taraf ini, maka keadilan sosial di bidang ekonomi bisa jadi bukan lagi sebuah harapan. Sedangkan yang terakhir, tujuan diwajibkannya zakat adalah menyukuri nikmat material yang didapat.¹²

Lebih lengkap, Abdurrahman al-Jaziri memaparkan hikmah-hikmah zakat sesuai dengan kepada siapa zakat itu didistribusikan. Selain kepada fakir miskin, zakat juga ditunaikan kepada *gharim* (orang yang terlilit hutang), budak (*riqab*), musafir, mujahid, dan muallaf. Zakat diberikan kepada orang yang terlilit hutang agar ia dapat melunasi hutangnya, lebih-lebih apabila hutang yang ia tanggung adalah demi mengemban kewajiban menjaga keamanan sosial. Di sisi yang lain, zakat juga menjadi salah satu instrumen yang digunakan Islam untuk menghapuskan perbudakan sehingga salah satu mustahiq zakat adalah kaum budak. Di

samping itu, zakat dapat menjadi penopang dalam mempersiapkan perjuangan di jalan Tuhan dalam bentuk militer atau yang lain. zakat juga dapat menjadi alat dakwah untuk memberdayakan ekonomi masyarakat baik muslim maupun non muslim.¹³

Berbagai hikmah disyariatkannya zakat sebagaimana tersebut di atas dapat dijadikan sebagai argumentasi bahwa ia pada hakikatnya bukanlah kewajiban ritual (ibadah) melainkan kewajiban sosial (muamalah) yang mengatur hubungan horisontal antar sesama manusia.¹⁴ Pemahaman bahwa zakat bersifat teosentris mesti digeser ke ranah antroposentris sehingga pelaksanaannya tidak kaku dan bisa selalu relevan di berbagai lokasi dan situasi. Maka dari itu, kaidah yang dibuat sebagai pijakan zakat bukanlah kaidah ibadah, melainkan kaidah yang menjadi prinsip dalam muamalah, yaitu:

الأصل في الأشياء الإباحة حتى يدل دليل على تحريمه

Artinya: “Pada dasarnya, segala sesuatu (dalam hal ini muamalah) adalah boleh sampai ada dalil yang melarangnya.”

¹³ Abdurrahman al-Jaziri, *Al-Fiqh ala al-Mazahib al-Arba'ah*, j. 1, h. 536, Beirut: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2004.

¹⁴ Dalam al-Qur'an, terdapat beberapa jenis hukum yang dijelaskan. Pertama, Hukum-Hukum yang berkaitan dengan keyakinan (*al-ahkam al-'itiqadiyyah*). Kedua, ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan etika (*al-ahkam al-khuluqiyyah*). Ketiga, hukum-hukum berkenaan dengan amaliah (*al-ahkam al-'amaliyah*). Jenis hukum yang terakhir ini memiliki beberapa macam dan secara umum dapat dibagi menjadi dua, yaitu ibadah dan mu'amalah. Hukum-hukum ibadah yaitu hukum yang mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya. Sedangkan hukum mu'amalah adalah hukum yang mengatur hubungan antara sesama manusia. (Abdul Wahab Khallaf, *Ilmu Ushul al-Fiqh*, h. 32, al-Haramain, 2004).

¹⁰ Ibid, h. 1792.

¹¹ Ibid, h. 1792.

¹² Ibid, h. 1793.

Dengan kaidah ini, maka selanjutnya hukum-hukum zakat tunduk pada prinsip-prinsip dan karakteristik yang ada dalam mu'amalah. Utsman Syabir merangkumnya sebagai berikut:

- a. Hukum mu'amalah berpijak pada prinsip umum syariat. Itu artinya, di dalam muamalah tidak ada penjelasan hukum secara rinci sehingga memungkinkan bagi para mujtahid untuk leluasa memutuskan hukum sesuai dengan prinsip-prinsip umum dalam syariat.¹⁵ Mengenai zakat, al-Qur'an hanya menjelaskan kewajiban serta orang-orang yang berhak menerimanya. Sedangkan mengenai berapa kadar yang harus dikeluarkan dan apa saja harta yang dikenai kewajiban zakat dijelaskan secara rinci di dalam hadits. Namun demikian, meskipun telah disebutkan secara rinci, bukan berarti harta zakat hanya terbatas pada gandum, kurma, padi, dan semacamnya.
- b. Sebagaimana yang telah tertera pada bahasan di atas, bahwa pada dasarnya setiap tindakan mu'amalah adalah boleh selama tidak ada dalil yang melarang.¹⁶ Jika diterima bahwa zakat termasuk dari bagian mu'amalah, maka dalam pelaksanaannya, tidak masalah menunaikan zakat dari harta yang tidak disebut dalam hadits-hadits zakat sebab pada prinsipnya, zakat disyariatkan untuk memenuhi kebutuhan orang-orang yang membutuhkan.
- c. Hukum persoalan mu'amalah didasarkan atas masalah serta alasan yang rasional.¹⁷ Benar

bahwa kewajiban zakat adalah ketentuan yang tidak dapat diganggu gugat (*ta'abbudi*). Namun, bukan berarti dalam legislasinya tidak terdapat alasan serta hikmah atau tujuan yang ingin dicapai. Kaidah ini berdampak pada potensi perubahan hukum sesuai dengan perbedaan waktu, tempat, kondisi, dan kemaslahatan.

- d. Hukum mu'amalah antara konstan dan fleksibel. Dalam muamalah, terdapat beberapa prinsip yang tidak dapat diganggu gugat mengenai hal-hal prinsip seperti tidak boleh ada riba, tipu daya, dan spekulasi. Mengenai hal-hal yang bersifat teknis, hukum-hukum mu'amalah cenderung fleksibel.¹⁸ Jika prinsip ini diberlakukan dalam mu'amalah, maka *al-amwaal az-zakawiyah* hanyalah sebagai sarana untuk mencapai tujuan memenuhi kebutuhan orang-orang yang membutuhkan. Oleh karena itu, harta-harta yang telah ditetapkan sebagai harta zakat bukanlah sesuatu yang konstan sehingga yang tak disebutkan di dalamnya bisa menjadi harta yang dikenai kewajiban zakat.

Zakat sebagai Pendapatan Negara

Indonesia sebagai negara dengan penduduk mayoritas muslim, masih memiliki sumber pendapatan negara yang selama ini terabaikan. Sumber pendapatan tersebut adalah zakat. Zakat dipungut dari orang kaya (mampu menunaikan zakat) dan selanjutnya didistribusikan kepada orang miskin (*dhu'afa*). Seperti halnya pajak, zakat juga diperoleh dari iuran masyarakat. Namun, antara pajak dan zakat terdapat perbedaan yang signifikan.

¹⁵ Muhammad Utsman Syabir, *al-Muamalat al-Maliyyah al-Mu'ashirah*, h. 16, Quds: Dar an-Nafais, 2000.

¹⁶ Ibid, h. 18.

¹⁷ Ibid, h. 21

¹⁸ Ibid, h. 24.

Zakat oleh masyarakat dipandang dari dua sisi yang berbeda. Pertama, zakat dipandang sebagai amal ibadah yang tidak dapat diabaikan oleh setiap orang Islam. Bahkan, zakat merupakan salah satu dari rukun Islam. Tidak ada perbedaan pendapat di kalangan umat Islam dalam hal ini. Dengan demikian, seorang muslim yang melalaikannya dianggap tidak sempurna keimanannya. Kekuatan perintah zakat adalah sama kuatnya dengan perintah sholat, puasa, dan haji. Dengan demikian, maraknya umat Islam dalam berzakat seharusnya sama dengan maraknya umat Islam menunaikan ibadah sholat dan haji. Apabila kemampuan materi dijadikan ukuran, maka maraknya umat Islam dalam berzakat minimal sama dengan maraknya mereka dalam menunaikan ibadah haji yang setiap tahun terdapat *waiting list*. Namun, tidak demikian dalam kenyataannya.

Rendahnya kesadaran umat Islam dalam berzakat bukannya tanpa alasan. Di antara alasan yang mengemuka adalah tidak adanya lembaga pengumpul/penyalur (*amil*) zakat yang mereka percaya. Akibat dari hal ini, mereka yang merasa berkewajiban menunaikan zakat menggelar penyaluran zakat sendiri. Kaum fakir miskin pun dengan antusias antri menunggu uluran tangan para dermawan ini. Tidak jarang dalam kegiatan tersebut timbul keributan dan bahkan menelan korban jiwa. Pihak yang berzakat pun pada gilirannya dapat dijadikan tersangka atas kelalaian mereka yang menimbulkan korban jiwa.

Lembaga amil zakat yang didirikan sekelompok umat Islam memang mulai bermunculan. Rumah Zakat dan Dompet Dhuafa adalah sebagian contoh dari lembaga amil zakat tersebut. Kendatipun demikian, keraguan untuk menyalurkan zakat ke

lembaga tersebut masih tetap ada. Sebagian umat Islam masih mempertanyakan bagaimana dan siapa yang melakukan pengawasan terhadap lembaga tersebut. Dalam prinsip keuangan, pengawasan bagi lembaga pengelola keuangan memang mutlak diperlukan untuk mencapai transparansi dan akuntabilitas. Selain itu, alasan lainnya yang kerap muncul adalah kurangnya sosialisasi dan rendahnya pengetahuan masyarakat tentang zakat itu sendiri, mulai dari arti pentingnya, syarat-syaratnya, sampai dengan tata cara dalam menunaikannya.

Uraian di atas menunjukkan adanya peluang bagi negara untuk menjadikan zakat sebagai bagian dari pendapatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Peluang ini didasarkan pada beberapa alasan, antara lain:

- a. Di mata umat Islam, zakat memiliki perbedaan dengan pajak. Perbedaan tersebut terlihat dari dasar dan alasan pemungutannya. Pajak didasarkan pada peraturan perundangan buatan manusia, sedangkan zakat didasarkan pada peraturan agama yang diturunkan oleh Tuhan, yakni Al Quran. Dengan demikian, orang yang telah membayar pajak tidak otomatis dianggap telah membayar zakat. Bagi umat Islam, kepatuhan terhadap perintah zakat memiliki konsekuensi terhadap kehidupan mereka di akhirat. Setiap umat Islam yang telah memiliki kemampuan sebagai orang yang wajib berzakat (*muzakki*) akan berusaha untuk menunaikan kewajiban tersebut.
- b. Negara merupakan lembaga/organisasi yang dipercaya oleh umat Islam. Hal ini ditunjukkan oleh dukungan umat terhadap keberlangsungan Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Kepercayaan umat terhadap negara menjadi modal untuk menjadi pengelola dana umat (zakat) yang terpercaya. Hal ini dapat menjadi solusi rendahnya kepercayaan umat Islam terhadap lembaga pengelola zakat yang sudah ada.

- c. Sebagai negara demokrasi, Indonesia harus dapat melayani kebutuhan warga negaranya. Menunaikan perintah zakat adalah kebutuhan bagi warga negara (umat Islam) yang telah berkewajiban menunaikannya. Untuk itu, negara memiliki kewajiban untuk menyediakan fasilitas bagi umat Islam yang hendak memenuhi kebutuhannya dalam menunaikan zakat. Hal ini dapat dianalogikan dengan pelaksanaan ibadah haji. Pemerintah menyediakan layanan haji bagi umat Islam. Bahkan tugas dan fungsi tersebut ditangani oleh direktorat jenderal tersendiri di lingkungan Kementerian Agama. Jika untuk urusan haji dapat ditangani pemerintah, tentunya urusan zakat juga demikian.
- d. Keberadaan zakat sebagai salah satu sumber pendapatan negara diharapkan dapat membantu keuangan negara dalam pengentasan kemiskinan. Dari tahun ke tahun, pemerintah selalu mengalami tuntutan tugas layanan masyarakat yang semakin berat. Untuk itu dibutuhkan sumber pendanaan APBN yang juga semakin besar. Selama bertahun-tahun, APBN terus mengalami defisit. Program pengentasan kemiskinan pun mengalami kekurangan dana. Kemiskinan tetap menjadi masalah berat bagi negara. Keberadaan zakat sebagai bagian dari APBN diharapkan menjadi

jalan keluar bagi pengentasan kemiskinan

Jika mengaca pada sejarah, pada masa Rasulullah berada pada pucuk pimpinan tinggi negara, beliau menerapkan kebijakan-kebijakan ekonomi dari berbagai pendapatan untuk beberapa pengeluaran. Sumber-sumber pendapatan negara berasal dari masyarakat kaum muslim, non muslim, dan pendapatan umum. Adakalanya primer dan sekunder. Pendapatan primer berupa zakat, *ushr*¹⁹, *jizyah*²⁰, *ghanimah*²¹, dan *kharaj*²². Sedangkan

¹⁹ *Ushr* adalah bea impor yang dikenakan kepada pedagang sekali dalam setahun, dan hanya berlaku pada barang yang nilainya lebih dari 200 dirham. Pendapatan ini merupakan sumber penerimaan dari tiap individu atau kelompok dagang yang melakukan aktivitas perniagaan antar wilayah atau negara. Dalam hal ini, Rasulullah berinisiatif untuk meningkatkan sirkulasi dagang dengan cepat, walaupun menjadi beban pendapatan negara. Langkah yang beliau tempuh yaitu menghapus semu abea masuk atau bea impor atas barang impor di wilayah muslim, bila sebelumnya terjadi barter barang (M. Nazori Majid, *Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*, 178).

²⁰ Suatu pungutan yang dikenakan kepada non muslim karena adanya ketundukan mereka kepada pemerintahan Islam (Taqiuddin An Nabhani, *an Nidzam al Iqthshady*, 237). Baladuri sebagaimana dikutip oleh Nazori bahwa *jizyah* merupakan pajak yang harus dibayar oleh non muslim khususnya ahli kitab sebagai jaminan atas perlindungan jiwa, harta, dan aktivitas ibadah mereka, serta bebas dari tindak militer. Dasar hukum berlakunya adalah surat at Taubah ayat 29 :

قَاتِلُوا الَّذِينَ لَا يُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَلَا بِالْيَوْمِ الْآخِرِ وَلَا يُحَرِّمُونَ مَا حَرَّمَ اللَّهُ وَرَسُولُهُ وَلَا يَدِينُونَ دِينَ الْحَقِّ مِنَ الَّذِينَ أُوتُوا الْكِتَابَ حَتَّى يُعْطُوا الْجِزْيَةَ عَنْ يَدٍ وَهُمْ صَاغِرُونَ (29) [التوبة/29]

²¹ *Ghanimah* juga merupakan pendapatan negara islam masa lalu. Harta ini diproleh dari tangan orang kafir melalui peperangan. Sehingga harta ini dikenal dengan harta rampasan perang. (Abi Ya'la Muhammad Husin al Farra', *Al Ahkam As Shulthaniyah*, 136)

²² *Kharaj* adalah hak kaum kuffar atas tanah yang diberikan oleh Allah swt kepada kaum muslimin baik dengan cara perang maupun

pendapatan sekunder uang tebusan tahanan-tahanan perang, pinjaman-pinjaman, *khumus* atau *rikaz*, *al amwal al fadhilah*, dana volunter, zakat fitrah, dan *nawaib*²³. Sedangkan sumber-sumber pengeluarannya yaitu untuk biaya keamanan, gaji para fungsionalis, upah para sukarelawan, pembayaran hutang negara, bantuan untuk musafir, bantuan bagi pelajar di Madinah, hiburan untuk para delegasi negara lain serta biaya transportasinya, hadiah untuk pemerintah negara lain, biaya pembebasan kaum muslim yang jadi budak, dan lain sebagainya.²⁴

Setelah beliau wafat, para khalifah pengganti meneruskan perjuangan Rasulullah. Secara berurutan, Abu Bakar, Umar bin Khattab, Utsman bin Affan, Ali bin abi Thalib juga berusaha menerapkan sistem ekonomi Islami yang berlandaskan al Quran serta tuntunan Rasulullah.²⁵

Selama masa masa pemerintahan Abu Bakar, harta Baitul

damai. Sedangkan dalam penarikan kharaj atas tanah tersebut dihitung berdasarkan kandungan tanahnya, luas tanah, tanaman, atau kada hasil panen [Taqiyuddin an Nabhani, *An Nidzam Al Iqthshady*, 238-239]. Kharaj atau pajak tanah ini dipungut pasca penaklukan khaibar. Prosedur pelaksanaannya, rasulullah menetapkan jumlah beban kharaj setengah dari hasil produksi, dan untuk mengetahui hasil produksi tanah biasanya rasulullah mengutus ahli taksir untuk memperkirakan jumlah hasil produksi tanah tersebut. Kemudian setelah mengurangi 1/3 sebagai kelebihan perkiraan, 2/3 bagian dibagikan kepada mereka. (m. nazori majid, pemikiran ekonomi abu yusuf relevansinya dengan ekonomi kekinian, 178).

²³ Pajak yang dibebankan pada kaum muslimin kaya dan jumlahnya lumayan besar

²⁴ Eksplorasi lebih mendalam bisa didapat di Adiwarman Karim, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*, 38-50.

²⁵ Untuk lebih jelasnya, baca tulisan M.A. Sabzwari, *Economic and Fiscal System During Khilafat e-Rashida* dalam Journal of Islamic Banking and Finance, Karachi, vol 2, no.4, 49-66.

Mal tidak pernah menumpuk dalam jangka waktu yang lama karena langsung didistribusikan kepada seluruh kaum muslimin, bahkan ketika Abu Bakar wafat, hanya ditemukan satu dirham dalam perbendaharaan negara. Seluruh kaum muslimin diberikan bagian yang sama dari hasil pendapatan negara. Apabila pendapatan meningkat, seluruh kaum muslimin mendapat manfaat yang sama dan tidak seorang pun dibiarkan dalam kemiskinan. Kebijakan tersebut berimplikasi pada peningkatan *agregate demand* dan *agregate supply* yang pada akhirnya akan menaikkan total pendapatan nasional, di samping memperkecil jurang pemisah antara orang kaya dan orang miskin.

Umar bin Khattab menjalankan pemerintahannya selama sepuluh tahun. Beliau banyak melakukan ekspansi hingga wilayah islam meliputi Jazirah Arab, sebagian wilayah kekuasaan Romawi (Syiria, Palestina, dan Mesir), serta seluruh wilayah kerajaan Persia, termasuk Irak. Atas keberhasilannya tersebut, orang barat menjulukinya sebagai *the Saint Paul of Islam*. Seiring dengan semakin meluasnya daerah Islam, Umar melakukan pengelolaan daerah Islam tersebut secara sistematis supaya dapat dimanfaatkan dengan benar, efektif, dan efisien. Pengelolaan yang beliau lakukan adalah: Mendirikan lembaga Baitul Mal, Aturan tentang kepemilikan tanah, Pengelolaan zakat, Pembebanan *ushr* dalam jual beli, Menerima sedekah dari non muslim yang merupakan ganti dari pajak, Penetapan nilai mata uang, dan Klasifikasi serta alokasi pendapatan dan pengeluaran negara.

Saat pemerintahan Utsman bin Affan, Islam juga berhasil melakukan ekspansi sampai ke wilayah eropa. Pada enam tahun pertama pemerintahannya, Utsman juga menerapkan kebijakan-

kebijakan seperti yang dilakukan oleh Umar bin Khattab. Utsman juga membangun fasilitas transportasi dan organisasi keamanan laut dan darat. Akan tetapi, negara harus banyak menanggung anggaran sebab pengadaan organisasi keamanan ini. Dalam kebijakan pengelolaan Baitul Mal, terjadi berbagai konflik yang timbul sebab adanya pernyataan kontroversial mengenai pembelanjaan harta di dalamnya yang tidak hati-hati.

Ketika masa pemerintahan Utsman telah memasuki enam tahun kedua, tidak terdapat perubahan sektor ekonomi yang cukup signifikan. Berbagai kebijakan Utsman bin Affan banyak menguntungkan terhadap keluarganya sehingga menimbulkan kekecewaan terhadap sebagian besar kaum muslimin. Akibatnya, pada masa ini, pemerintahannya lebih banyak diwarnai oleh kekacauan politik yang berakhir dengan terbunuhnya sang khalifah.

Setelah terpilih sebagai pengganti khalifah Utsman oleh kaum muslimin, Ali bin Abi Thalib melakukan tindakan taktis dalam rangka menghabisi seluruh gejala-gejala yang dapat merusak tatanan pemerintahannya. Seperti memberhentikan para pejabat pemerintah yang korup dan membuka kembali lahan perkebunan yang telah diberikan kepada keluarga kesayangan Utsman. Ali juga terus menerapkan pendistribusian pajak tahunan sesuai dengan ketetapan Umar bin Khattab.²⁶

Masa pemerintahan Ali bin Abi Thalib berlangsung selama enam tahun. Pada masa tersebut, banyak terjadi banyak pemberontakan terhadap pemerintahan Ali. Walaupun demikian, Ali masih berusaha untuk melaksanakan berbagai kebijakan yang dapat

mendorong peningkatan kesejahteraan umat Islam.

Pengelolaan Zakat di Indonesia: Menuju Restrukturisasi

Pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat (BAZ) yang dibentuk oleh pemerintah, baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. Organisasi BAZ di semua tingkatan memiliki hubungan kerja yang bersifat koordinatif, konsultatif, dan informatif. Kepengurusan BAZ terdiri dari unsur masyarakat dan pemerintah yang memenuhi persyaratan tertentu antara lain memiliki sifat amanah, adil, berdedikasi, profesional, dan berintegritas tinggi.

Selain adanya BAZ yang dibentuk oleh pemerintah, masyarakat tetap diberikan kesempatan untuk mendirikan institusi pengelolaan zakat yang sepenuhnya dibentuk atas prakarsa dan oleh masyarakat dengan kriteria sebagai organisasi Islam dan atau Lembaga Dakwah yang bergerak di bidang dakwah, pendidikan, sosial dan kemaslahatan ummat Islam yang disebut dengan Lembaga Amil Zakat (LAZ) pada tingkat Nasional dan Tingkat Propinsi. Pengukuhan LAZ dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini :

1. LAZ Pusat oleh Menteri Agama RI
2. LAZ Daerah Propinsi oleh Gubernur atas usul Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama.
3. LAZ Kabupaten/Kota oleh Bupati/Walikota atas usul Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten/Kota.
4. LAZ Kecamatan oleh Camat atas usul Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan.

LAZ yang telah ada dan yang akan dibentuk oleh masyarakat itu dikukuhkan, dibina, dan dilindungi oleh pemerintah. Pengukuhan LAZ sesuai

²⁶ M. Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, h. 39, Bandung: Rajawali Press, 2002.

dengan keputusan Menteri Agama Nomor 581 Tahun 1999 tentang pelaksanaan UU Nomor 38 tahun 1999 tentang pengelolaan Zakat dilakukan atas permohonan Lembaga Amil Zakat setelah memenuhi persyaratan sebagai berikut:

1. Berbadan hukum;
2. Memiliki data muzakki dan mustahik;
3. Telah beroperasi minimal selama 2 tahun;
4. Memiliki laporan keuangan yang telah diaudit oleh akuntan publik selama 2 tahun terakhir;
5. Memiliki wilayah operasi (untuk tingkat nasional 10 Provinsi, untuk tingkat provinsi 40 % Kabupaten/Kota;
6. Mendapat rekomendasi dari Forum Zakat;
7. Telah mampu mengumpulkan dana Rp. 1.000.000.000,00 (Satu Milliyar Rupiah) dalam satu tahun untuk tingkat nasional, sedangkan untuk tingkat propinsi sebanyak Rp. 500.000.000,00 (Lima ratus juta rupiah);.
8. Melampirkan surat pernyataan bersedia disurvei oleh Tim yang dibentuk oleh Departemen Agama dan diaudit oleh akuntan publik;
9. Dalam melaksanakan kegiatan bersedia berkoordinasi dengan Badan Amil Zakat (BAZ) dan Departemen Agama setempat.

BAZ pada setiap tingkatan dapat membentuk Unit Pengumpul Zakat (UPZ) yang bertugas mengumpulkan zakat, infaq, shodaqah, dan lainnya secara langsung atau melalui rekening pada bank. Dalam pelaksanaan pengumpulan dapat bekerjasama dengan lembaga keuangan dan perbankan.

Dalam pelaksanaan pengumpulan zakat tidak dapat dilakukan paksaan terhadap muzakki, melainkan muzakki melakukan penghitungan sendiri hartanya dan kewajiban zakatnya berdasarkan hukum Islam. Dalam hal ini muzakki dapat menghitung sendiri hartanya dan kewajiban zakatnya, namun demikian muzakki dapat meminta bantuan kepada BAZ untuk menghitungnya.

Mengelola zakat, infaq dan shodaqah itu pada dasarnya adalah mengelola uang, maka pengelolaannya harus dilakukan secara profesional, transparan dan akuntable sebagaimana pengelolaan lembaga keuangan maupun perbankan, sebab sewaktu-waktu dapat diaudit oleh akuntan publik.

Guna menjamin terlaksananya pengelolaan zakat dengan baik sebagai amanah agama, harus ada unsur pertimbangan dan unsur pengawasan pada BAZ dan LAZ, serta ada sanksi hukum terhadap pengelola. Demikian pula BAZ diharuskan memberikan laporan tahunan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI dan Daerah sesuai dengan tingkatannya.

Selain pengawasan tersebut di atas, masyarakat juga dapat melakukan pengawasan yang dapat diwujudkan dalam bentuk: Masyarakat dapat meminta informasi tentang pengelolaan zakat yang dikelola oleh BAZ dan LAZ, Masyarakat dapat menyampaikan saran dan pendapat kepada BAZ dan LAZ dan Masyarakat dapat memberikan laporan atas terjadinya penyimpangan pengelolaan zakat yang dilakukan oleh BAZ dan LAZ.

Kelamahan dari UU Nomor 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat ini antara lain adalah :

1. UU ini tidak mengatur tentang kewajiban dan sanksi bagi Muzakki. Undang-Undang ini memang secara tersurat pada pasal

- 2 telah menyebutkan bahwa setiap warga negara Indonesia yang beragama Islam dan mampu atau badan yang dimiliki oleh orang muslim berkewajiban menunaikan zakat, namun UU ini tidak menyebutkan sanksi yang akan dikenakan kepada muzakki yang tidak membayar zakat.
2. UU ini tidak memberikan hak kepada pengelola zakat untuk menghitung jumlah kekayaan muzakki dan menetapkan jumlah zakat yang harus dibayarkan, akibatnya muzakki mempunyai kebebasan untuk membayar atau tidak membayar zakatnya. Dengan demikian maka zakat ini bersifat sukarela, padahal zakat ini adalah merupakan kewajiban.
 3. UU ini tidak menjadikan zakat sebagai pengganti langsung dari pajak, tetapi zakat hanya dijadikan pengeluaran tidak kena pajak. Padahal diharapkan, pembayaran zakat dapat dijadikan sama dengan membayar pajak. Dengan demikian, umat Islam tidak terkenan dua kali kewajiban, yang satu kewajiban agama dan yang satu lagi kewajiban negara.

Pengelolaan zakat di Indonesia mulai memasuki dimensi baru dalam pengaturannya. Setelah berlaku selama 12 tahun, akhirnya pada tanggal 27 Oktober 2011, melalui Rapat Paripurna DPR, UU No 38 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Zakat dicabut dan diganti oleh undang-undang baru dengan judul yang sama (selanjutnya disebut UU Pengelolaan Zakat baru).

Pada proses pembahasannya, UU Pengelolaan Zakat baru disahkan menjadi usul inisiatif DPR pada Rapat Paripurna tanggal 31 Agustus 2010. Sehingga sampai pengesahannya, pada 27 Oktober 2011, undang-undang ini

membutuhkan waktu lebih dari satu tahun, atau sama dengan empat kali masa sidang DPR. Dalam rentang waktu tersebut cukup bagi perancang undang-undang untuk membentuk undang-undang yang baik, bahkan apabila merujuk kepada Tata Tertib DPR, Pasal 141 ayat (1) hanya memberikan waktu maksimal tiga kali masa sidang untuk membentuk satu undang-undang.

Substansi UU Pengelolaan Zakat baru didominasi oleh pengaturan terkait dengan kelembagaan. Hal ini bisa dipahami karena judul dalam undang-undang ini, Pengelolaan Zakat, sangat terkait dengan aspek teknis, yang tidak bisa dipisahkan dengan kelembagaan pelaksana. Selain itu, pada huruf d dasar menimbang UU Pengelolaan Zakat baru pun menyebutkan bahwa “... *dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna, zakat harus dikelola secara melembaga sesuai dengan syariat Islam*”, sehingga aspek kelembagaan memang mendapat perhatian lebih dari para perancang undang-undang tersebut.

Dominasi pengaturan terkait dengan kelembagaan terlihat dari jumlah Pasal yang mengaturnya. Dari 47 Pasal secara keseluruhan, 32 Pasal diantaranya mengatur terkait dengan kelembagaan. Adapun kelembagaan yang dimaksud dalam hal ini adalah Badan Amil Zakat Nasional (BAZNAS), BAZNAS provinsi, BAZNAS kabupaten/kota, Lembaga Amil Zakat (LAZ), dan Unit Pelaksana Zakat (UPZ). Dari kelima lembaga tersebut, BAZNAS diatur dengan pasal yang paling banyak, bahkan ada satu Bab khusus mengatur tentang BAZNAS, yaitu Bab II tentang Badan Amil Zakat Nasional. Pengaturan mengenai BAZNAS pun paling lengkap, yaitu mencakup definisi, kedudukan, sifat, bentuk, keanggotaan, fungsi, tugas, dan wewenang.

Apabila dibandingkan dengan UU No 38 Tahun 1999, UU Pengelolaan Zakat baru mengatur hal yang berbeda sama sekali terkait dengan konsep kelembagaan BAZNAS. BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat baru merupakan satu lembaga yang definitif dan diatur secara rigid. Sedangkan BAZNAS dalam UU No 38 Tahun 1999 merupakan bentuk dari badan amil zakat yang hanya diatur fungsinya saja, sedangkan pengaturan mengenai BAZNAS secara definitif diatur dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu Keputusan Presiden No 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional.

Pengaturan BAZNAS secara definitif dalam undang-undang bukan tanpa konsekuensi. Suatu lembaga yang diatur langsung dalam undang-undang berarti memiliki kedudukan setingkat dengan lembaga negara lainnya yang juga diatur dalam undang-undang, sebut saja seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), atau Komnas HAM). Selain itu, karakteristik lembaga-lembaga yang diatur secara definitif dalam suatu undang-undang memiliki sifat mandiri, atau tidak terikat pada satu cabang kekuasaan negara, baik eksekutif, legislatif, atau yudikatif.

BAZNAS sebagai lembaga yang diatur secara definitif dalam undang-undang juga memiliki sifat mandiri. Sifat mandiri tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat baru. Namun, selain sifat yang mandiri, ada dua unsur lain yang diatur dalam Pasal tersebut, yaitu BAZNAS sebagai lembaga pemerintah non-struktural, dan BAZNAS yang bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri (dalam hal ini Menteri Agama). Sehingga redaksional Pasal 5 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat baru secara lengkap adalah sebagai berikut “BAZNAS

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga pemerintah nonstruktural yang bersifat mandiri dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri.”

Ketiga unsur yang diatur dalam Pasal 5 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat baru tersebut saling bertentangan satu sama lain. Setidaknya ada dua hal yang patut untuk dikemukakan kepada publik, yaitu pertentangan antara sifat mandiri suatu lembaga dengan bentuk tanggung jawabnya kepada Presiden melalui Menteri, dan terminologi dari istilah “lembaga pemerintah nonstruktural”.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa konteks dari sifat mandiri dari lembaga yang dibentuk secara definitif dari suatu undang-undang adalah lepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Kedudukan Presiden dalam Pasal 5 ayat (3) berkedudukan sebagai Kepala Pemerintahan, bukan Kepala Negara, karena dibantu oleh Menteri dalam pelaksanaan tugasnya. Sehingga, dengan adanya ketentuan bahwa BAZNAS bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri, sudah menkonstruksikan bahwa kedudukan BAZNAS berada di bawah kekuasaan eksekutif, yang secara otomatis mereduksi makna dari sifat mandiri pada BAZNAS.

Sifat mandiri pada BAZNAS juga berada dalam konteks menjalankan wewenangnya, yaitu untuk melakukan tugas pengelolaan zakat secara nasional (Pasal 6 UU Pengelolaan Zakat baru). Namun, ada beberapa ketentuan juga yang kemudian mereduksi kembali sifat mandiri dari BAZNAS sebagai pengelola zakat secara nasional, yaitu dalam aspek keanggotaan dan pembentukan BAZNAS di daerah.

Pasal 8 ayat (2) UU Pengelolaan Zakat baru menyebutkan bahwa anggota

BAZNAS terdiri dari delapan orang dari unsur masyarakat dan tiga orang dari unsur pemerintah. Keberadaan anggota BAZNAS yang berasal dari unsur pemerintah menandakan bahwa ada wakil pemerintah di tubuh BAZNAS, yang keberadaannya mewakili kepentingan dari pemerintah. Jelas hal ini merupakan bentuk dari intervensi dari pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif.

Kondisi tersebut semakin ditegaskan dengan mekanisme bagaimana mereka dipilih. Anggota dari unsur pemerintah, dalam Pasal 8 ayat (4) UU Pengelolaan Zakat baru, ditunjuk dari kementerian/instansi yang berkaitan dengan pengelolaan zakat. Sedangkan untuk anggota dari unsur masyarakat, dalam Pasal 10 ayat (2), diangkat oleh Presiden berdasarkan usul dari Menteri setelah mendapat pertimbangan dari DPR-RI. Dari kedua mekanisme tersebut, jelas bahwa tidak ada pemilihan yang terbuka dan transparan yang dilakukan untuk pemilihan anggota BAZNAS. Sehingga kondisi tersebut semakin melunturkan sifat mandiri yang sudah dengan tegas diatur sebelumnya.

Sedangkan dalam aspek pembentukan BAZNAS di daerah, perlu untuk dipahami terlebih dahulu maksud dan tujuan pembentukannya. Dalam Pasal 15 ayat (1) jelas disebutkan bahwa pembentukan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota adalah dalam rangka pengelolaan zakat pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga keberadaan BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota adalah dalam rangka pelaksanaan wewenang dari BAZNAS, yaitu pelaksanaan tugas pengelolaan zakat. Sebagai lembaga yang memiliki sifat mandiri, BAZNAS seharusnya berhak untuk memiliki wewenang untuk membentuk BAZNAS di daerah tersebut. Namun sifat mandiri

dari BAZNAS kembali tereduksi dalam hal ini karena pada Pasal 15 ayat (2) dan (3) diatur bahwa BAZNAS provinsi dan BAZNAS kabupaten/kota dibentuk oleh Menteri, sedangkan peran BAZNAS hanya sebagai pemberi pertimbangan, itupun tidak langsung kepada Menteri, tetapi kepada kepala daerah masing-masing wilayah.

Dalam hal kedudukan, keanggotaan, dan pembentukan BAZNAS di daerah seperti telah dijelaskan sebelumnya, membuktikan bahwa pemberian sifat mandiri pada BAZNAS hanya setengah hati. Penjelasan diatas juga membuktikan bahwa pengaturan BAZNAS pada UU Pengelolaan Zakat baru tidak ada perbedaan dari pengaturan BAZNAS pada UU No 38 Tahun 1999, yaitu tetap sebagai lembaga pemerintah, yang berada di bawah Presiden dan Menteri Agama.

Selain terkait dengan sifat mandiri, Pasal 5 ayat (3) UU Pengelolaan Zakat baru juga menggunakan satu istilah sebagai kategori dari kelembagaan BAZNAS, yaitu “lembaga pemerintah nonstruktural”. Istilah ini seakan benar, namun apabila ditelisik lebih jauh sulit untuk dipahami maksudnya. Istilah untuk mengkategorikan lembaga sisipan negara di Indonesia saat ini dikenal dua kelompok besar, yaitu lembaga non-struktural dan lembaga pemerintah non-kementerian. Kedua kelompok ini tidak bisa dicampur satu sama lain, karena memiliki karakteristik yang berbeda. Untuk mengetahui karakteristik tersebut, salah satunya dapat dilihat dari pengertian masing-masing.

Lembaga non-struktural dikenal dengan pengkategorian bagi lembaga-lembaga yang berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lembaga non-struktural biasa dibentuk dengan memberikan sifat mandiri

karena bertugas sebagai lembaga penyeimbang, atau pengawasan eksternal, bagi pelaksanaan dari ketiga kekuasaan tersebut.

Sedangkan untuk lembaga pemerintah non-kementerian, pengertiannya dapat merujuk kepada Pasal 25 ayat (2) UU No 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang menyebutkan bahwa lembaga pemerintah nonkementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan.

Apabila dikaitkan dengan pengaturan mengenai BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat baru, dapat dipahami bahwa lembaga ini memang seakan berdiri dalam dua wilayah yang saling bertentangan karakteristiknya. Sehingga cukup mengkonfirmasi bahwa pengaturan BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat tidak menegaskan bentuk yang jelas. Kondisi tersebut tentu berpotensi membawa implikasi yang serius, terutama pada kinerja BAZNAS ke depan.

BAZNAS memang diberikan “hadiah” sifat mandiri dalam UU Pengelolaan Zakat baru, namun kemudian seakan tidak diberikan peluang lebih untuk merealisasikan kemandiriannya tersebut. Problematika kelembagaan seperti ini sudah kerap terjadi di Indonesia. Walhasil banyak lembaga sisipan negara yang akhirnya tidak berperan signifikan, atau mengalami disfungsi dalam implementasi tugas dan wewenangnya. Kondisi ini juga berpotensi terjadi terhadap BAZNAS.

Harapan besar yang dibebankan kepada BAZNAS oleh UU Pengelolaan Zakat baru untuk mewujudkan pengelolaan zakat nasional yang akuntabel akan sulit terealisasi. Implikasi ini berpotensi terjadi karena

dalam melaksanakan wewenangnya tanpa kemandirian, BAZNAS akan terus berada dibawah komando Pemerintah, dalam hal ini Menteri Agama. Sehingga kondisi ini kemudian akan menihilkan mekanisme *check and balances* atau pengawasan pengelolaan zakat, yang seharusnya juga diperankan oleh Menteri Agama sebagai bagian dari Pemerintah.

Potensi implikasi dari pengaturan kelembagaan BAZNAS dalam UU Pengelolaan Zakat baru ini bukan hanya terhadap pengelolaan zakat, tetapi juga terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia secara umum. Bentuk kelembagaan BAZNAS yang mencampuradukkan antara lembaga nonstruktural dan lembaga pemerintah nonkementerian, yang berimbas kepada penempatan lembaga mandiri di bawah Menteri akan menjadi persoalan ketatanegaraan tersendiri, atau bahkan menjadi preseden buruk bagi pengaturan kelembagaan negara di Indonesia.

Tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat beberapa kelemahan di dalam pengaturan pengelolaan yang diatur dalam Undang-Undang. Pengelolaan dana negara ini dipasrahkan kepada Kementerian Agama dalam pengelolaannya. Di sini terjadi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Agama dan Kementerian Keuangan yang memang memiliki kewenangan untuk mengurus keuangan Negara. Pemasrahan urusan zakat kepada Kementerian Agama ini boleh jadi berawal dari pemahaman bahwa zakat ini urusan agama yang tidak ada sangkut pautnya dengan urusan keuangan Negara.

Seharusnya, urusan zakat ini dipasrahkan kepada Kementerian Keuangan dengan membentuk Dirjen Zakat dalam kementerian itu. Sehingga, dana zakat ini bisa masuk dalam

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang persetujuan penganggarnya juga melibatkan badan legislatif Negara. Dengan begitu, dana zakat ini dalam pengelolaannya dapat diaudit serta dikontrol secara intensif oleh Negara. Sampai saat ini, harta zakat masih belum masuk sebagai pemasukan yang harus diaudit sehingga tidak ada kontrol terhadap harta zakat.

Pemasrahan urusan zakat kepada Kementerian Agama ini pun memiliki kelemahan di level distribusi. Seharusnya, dalam penyalurannya, urusan zakat ini melibatkan Kementerian Sosial karena kementerian ini memiliki data yang cukup representatif mengenai angka kemiskinan yang ada di masyarakat. Dengan begitu, penyaluran zakat bisa tepat pada sasarannya.

Di sini perlu keberanian dari Negara untuk melakukan restrukturisasi terhadap manajemen pengelolaan zakat. Menyerahkan urusan keuangan Negara kepada Kementerian Agama adalah tidak tepat karena terjadi tumpang tindih kewenangan dengan Kementerian Keuangan. Di samping itu, Kementerian Agama tidak memiliki basis data yang kuat tentang angka kemiskinan masyarakat Indonesia.

Kesimpulan

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan hal-hal berikut: **Pertama**, Pemaknaan zakat sebagai salah satu ajaran ibadah tidak relevan lagi dengan tujuan zakat itu sendiri untuk mengentas ketimpangan ekonomi yang terjadi di masyarakat. Pemaknaan tersebut membuat ajaran zakat menjadi kaku dan tidak sesuai dengan perkembangan atau perubahan kemaslahatan. Pemaknaan tersebut berkonsekuensi pula pada tidak tepatnya pengelolaan dan distribusi zakat yang saat ini di Indonesia dikelola oleh Kementerian Agama. Maka dari

itu, ajaran zakat harus dipahami dalam domain mu'amalah dan mengikuti kaidah-kaidah prinsip yang ada dalam mu'amalah itu.

Kedua, Oleh karena ibadah tersebut tidak berada dalam domain ibadah, maka seharusnya pengelolaan zakat ini tidak berada dalam naungan Kementerian Agama. Di sini perlu keberanian dari pemerintah untuk melakukan restrukturisasi dalam pengelolaan zakat. Dirjen pajak mestinya berada di bawah naungan Kementerian Keuangan sebab zakat bisa menjadi pendapatan negara dan masuk dalam APBN. Dengan dimasukkannya zakat sebagai instrumen pendapatan negara, maka kontrol terhadap harta zakat ini bisa lebih ketat dan bisa diberlakukan audit. Untuk legislasi anggarannya maka Dewan Perwakilan Rakyat bisa berperan untuk menentukan besaran anggaran pendistribusian zakat. Sedangkan pelaksanaan distribusinya, Kementerian Sosial memiliki harus dilibatkan sebab sektor ini memiliki data yang cukup kuat mengenai angka kemiskinan yang ada di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Abdul Wahab Khallaf, 2004, *'Ilmu Ushul al-Fiqh: Al-Haramain*, Dar al-fikr.
- Abdurrahman al-Jaziri, 2004, *Al-Fiqh ala al-Mazahib al-Arba'ah*: Beirut, Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.
- Abi Ya'la Muhammad Husin al Farra', 2000, *Al Ahkam As Shulthaniyah*: Damaskus, Dar al-Fikr.
- Adiwarman Karim, 2002, *Sejarah Pemikiran Ekonomi Islam*: Bandung, Rajawali Press.
- Kementerian Wakaf Kuwait, 2006, *al-Mausu'ah al-Fiqhiyyah al-Kuwaitiyyah*: Kuwait, Dar as-Salasil.

- M. Badri Yatim, 2002, *Sejarah Peradaban Islam*: Bandung, Rajawali Press.
- M. Nazori majid, 2001, *Pemikiran Ekonomi Abu Yusuf Relevansinya dengan Ekonomi Kekinian*: Bandung, Rajawali Press.
- Muhammad bin Isma'il Abu Abdillah al-Bukhari, 1422 H, *Shahih Bukhari*, VIII: Dar Thauq an-Najah.
- Muhammad bin Muhammad Khatib as-Syarbini, 2006, *Al-Iqna' fi Halli Alfadzi Abi Syuja'*: Beirut, Dar al-Kutub al-Ilmiyyah.
- Muhammad Utsman Syabir, 2000, *al-Muamalat al-Maliyyah al-Mu'ashirah*: Quds, Dar an-Nafais.
- Nuruddin MHD. Ali, 2006, *Zakat Sebagai Instrumen Kebijakan Fiskal*: Bandung, Rajawali Press.
- Taqiyuddin an Nabhani, tt, *An Nidzam Al Iqthshady*: Damaskus, Dar al-Fikr.
- Wahbah az-Zuhaily, tt, *al-Fiqh al-Islamy wa Adillatuh*: Damaskus, Dar al-Fikr.
- M.A. Sabzwari, *Economic and Fiscal System During Khilafat e-Rashida* dalam Journal of Islamic Banking and Finance, Karachi, vol 2, no.4.
- <http://www.pajak.go.id/content/article/mengungkap-tabir-zakat-di-indonesia>. Diakses pada tanggal 24 Agustus 2016.